

TÌM HIỂU VỀ QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC TRIỀU NGUYỄN GIAI ĐOẠN 1802-1840

HUỲNH VĂN NHẬT TIẾN*

TÓM TẮT

Tập quyền là xu hướng phát triển chung của các nhà nước phong kiến ở phương Đông, bài viết trên cơ sở phân tích những đặc trưng của bộ máy nhà nước triều Nguyễn từ 1802-1840 sẽ làm sáng tỏ tính chất tập quyền của triều Nguyễn đã được vua Gia Long định hướng và thực hiện ngay từ những năm đầu tiên sau khi lên ngôi.

Từ khóa: tập quyền, bộ máy nhà nước triều Nguyễn, vua Gia Long.

ABSTRACT

A study to the process of building the state apparatus of the Nguyen dynasty during the period of 1802-1840

Centralization is a general development trend of the feudalism states in the East. This article is based on the analysis of characteristic the state apparatus Nguyen dynasty from 1802 to 1840, it will prove the essence of centralization belongs to Nguyen dynasty which had been orientated and carried out by Gia Long king from the after throne.

Keywords: centralization, the state apparatus of Nguyen dynasty, Gia Long king.

1. Đặt vấn đề

Đi sâu tìm hiểu quá trình xây dựng bộ máy nhà nước triều Nguyễn vào nửa đầu thế kỉ XIX, chúng ta lưu ý đến hai đặc điểm quan trọng là tính dịch chuyển và tiếp biến. Dịch chuyển ở đây là sự thay đổi của chính sách cai trị trong hai giai đoạn lịch sử liền kề: Từ 1802 đến 1831, triều Nguyễn áp dụng chính sách “Trung ương tản quyền”; và từ năm 1831 trở về sau, áp dụng chính sách “Trung ương tập quyền”. Và tiếp biến là cơ chế vận hành có sự phát triển chuyển tiếp từ “tản quyền” đến “tập quyền”. Tuy có sự khác biệt giữa hai cơ chế vận hành nhà nước ở hai giai đoạn nhưng không có sự thay đổi trong mục tiêu xây dựng bộ máy nhà nước chung. Đó cũng chính là kế hoạch xây dựng bộ máy nhà nước triều

Nguyễn mà Gia Long đã dày công thiết kế.

2. Kế hoạch xây dựng bộ máy nhà nước triều Nguyễn của vua Gia Long

Sau khi lên ngôi Hoàng đế, trước những hoàn cảnh thực tại và yêu cầu của lịch sử, trên cơ sở những nhân tố nội tại có được, vua Gia Long – vị vua khởi thủy của triều Nguyễn, đã phát thảo một kế hoạch xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước cho vương triều Nguyễn ngay từ những năm đầu tiếp nhận việc cai trị. Kế hoạch này có hai bước tương ứng với hai giai đoạn, giai đoạn thứ nhất với nhiệm vụ xây dựng những nền tảng về kinh tế, chính trị, văn hóa, tư tưởng, quân sự, nhận thức để ổn định việc cai trị sau một thời gian dài đất nước bị rơi vào tình trạng phân liệt trước đó; giai đoạn thứ hai

* NCS, Trường Đại học Sư phạm TPHCM; Email: huynhvannhatvien@gmail.com

với nhiệm vụ củng cố vững chắc quyền lực của đế quyền trên mọi phương diện và chuyển sang hình thái tập quyền hoàn chỉnh. Kế hoạch này không có sự phân chia mốc thời gian hoàn thành giữa hai giai đoạn cũng như quy định về chủ thể phụ trách mà phụ thuộc vào tiến độ thực hiện các nội dung của kế hoạch. Sau khi vạch ra đường lối xây dựng bộ máy nhà nước, vua Gia Long đã bắt tay thực hiện giai đoạn thứ nhất: Xây dựng những nền tảng để ổn định việc cai trị, làm cơ sở cho việc thực hiện nền quân chủ chuyên chế Trung ương tập quyền hoàn chỉnh. Để hoàn thành nhiệm vụ này, vua Gia Long, trên cơ sở những thành tựu của các bộ máy nhà nước trước đây, đã cho tiến hành điều chỉnh về cơ cấu tổ chức cũng như cơ chế điều hành nhà nước triều Nguyễn, qua đó biến một chính thể phong kiến quân chủ chuyên chế truyền thống thành một chính thể nhà nước có nhiều nét khác biệt so với tiền lệ - nhà nước “Trung ương tập quyền”. Đây là một kế hoạch dài nên trong quá trình thực hiện, vua Gia Long cũng chú ý đến nhân tố kế thừa trong việc hoàn thành kế hoạch ở giai đoạn kế tiếp. Chính vì vậy mà việc chọn người thừa kế trở nên cực kỳ quan trọng, làm sao để người kế thừa không những có cùng ý tưởng và chí hướng mà còn phải đủ năng lực để có thể nắm bắt được tinh thần cũng như có khả năng hoàn thành kế hoạch. Do đó, việc vua Gia Long chọn Thái tử Đảm làm người kế vị - sau đó trở thành vua Minh Mạng, mặc dù Thái tử không phải là con trưởng cũng không thuộc dòng đích, chính là một quyết định không theo thông lệ nhưng lại

đầy tính thuyết phục nếu xét trong năng lực của những “ứng viên” cho ngôi vị chí tôn lúc bấy giờ tham chiếu vào những yêu cầu và đặc trưng của kế hoạch mà vua Gia Long đã đề ra, cũng như phù hợp với quan điểm “Cha con truyền ngôi cho nhau là đạo thường xưa nay. Từ đời Hán đời Đường trở xuống, ít người không theo. Hoặc có kẻ nói “đích tôn thừa trọng”, ta thật không hiểu thuyết ấy... phàm biết con không ai bằng cha”¹.

2.1. Giai đoạn 1 (1802-1831) – “Trung ương tập quyền”

a. Lí do áp dụng

(i) *Xu hướng phân liệt từ 300 năm trước*. Sự phân liệt này khởi đầu từ lúc nhà Mạc được thiết lập vào giữa thế kỉ XVI, kế đó là những xung đột về lợi ích giữa các thế lực phong kiến cát cứ, dẫn đến tình trạng chia cắt thành Nam-Bắc triều, Đàng Trong - Đàng Ngoài và đỉnh điểm là vào những năm 1787-1788, khi trên lãnh thổ quốc gia Đại Việt xuất hiện đồng thời bốn lực lượng chính trị biệt lập: Chính quyền vua Lê và những tàn dư của xu hướng quân phiệt cát cứ ở Bắc hà; chính quyền của Bắc Bình vương Nguyễn Huệ từ Nghệ An đến Thuận Hóa; chính quyền của Trung ương Hoàng đế Nguyễn Nhạc từ Quảng Nam trở vào Nam và chính quyền của Đông Định vương Nguyễn Lữ ở khu vực Gia Định. Sau chiến sự năm 1789, tình thế thay đổi từ chia 4 thành chia 3, với: Chính quyền của Quang Trung Hoàng đế Nguyễn Huệ từ biên giới Hoa - Việt đến Hải Vân quan; chính quyền của Trung ương Hoàng đế Nguyễn Nhạc từ Quảng Nam trở vào và chính quyền của Nguyễn

vương Nguyễn Phúc Ánh ở vùng Gia Định. Cục diện này cho thấy, vào thời điểm Nguyễn Ánh chiếm được thành Thăng Long (1802), hoàn thành việc thống nhất đất nước trên phương diện quân sự, thì trên bình diện chính trị lại đang ở tình trạng hỗn loạn với chủ nghĩa địa phương, pháp lệnh bất nhất, tổ chức cai trị mỗi nơi mỗi khác. Sự bất nhất này là hậu quả của một thời kì lịch sử để lại, đồng thời cũng là nguyên nhân của những bất ổn về kinh tế - chính trị - văn hóa - xã hội của Đại Việt trong bối cảnh vua Gia Long lên ngôi.

(ii) *Tinh thần “hướng Lê, hoài Trịnh” còn nồng nhiệt.* Nếu miền Nam là phần đất do nhà Nguyễn dày công khai phá, là nơi ghi đậm những dấu ấn và công lao của chúa Nguyễn nên giữa con binh lửa, tình cảm của người dân với nghiệp chúa Nguyễn vẫn còn nồng nhiệt, thì trái lại, ở Bắc Hà, lòng người vẫn chưa “bỏ” nhà Lê. Từ đầu thời Lê trung hưng cho đến khi vua Chiêu Thống cầu ngoại viện năm 1789, trên chính trường Việt, chỉ thấy xuất hiện một kì hiệu mang tính hiệu triệu duy nhất của Lê triều, tuy chỉ còn mang tính hư ảo nhưng vẫn là lá cờ cho các thế lực núp bóng làm mưa làm gió trên chính trường. Uy tín nhà Lê tuy đã giảm sút rõ rệt, nhưng không ai dám thay thế. Thực tế là sau khi Nguyễn Ánh lên ngôi, nghịch đảng nổi dậy tại nhiều nơi, đặc biệt là ở đất Bắc, phần nhiều đều mượn chiêu bài “phù Lê”, tình trạng trầm trọng đến nỗi nhà Nguyễn đương thời phải nhiều lần kêu gọi dân chúng, thi hành nhiều chính sách ưu đãi riêng cho vùng đất phía Bắc, cũng như kêu gọi giới

trí thức Bắc hà ra giúp triều đình. Nhưng trong giai đoạn đầu, cái mà triều Nguyễn nhận được vẫn là sự thờ ơ và thái độ bất hợp tác.

(iii) Sự kiệt quệ và tan hoang của quốc gia trên nhiều phương diện. Vua Gia Long đã nhận từ quá khứ một di sản khá nặng nề, ngay vào lúc nhà Nguyễn phải hướng mọi sức mạnh và tiềm lực vào việc thiết lập một cơ sở vững chắc cho triều đại mới, thì cũng đồng thời phải trùng tu kiến tạo lại một đất nước trên bờ vực sụp đổ vừa được hồi sinh sau thời nội chiến dai dẳng và ác liệt. Hậu quả là: Nền kinh tế bị tàn phá, dân cư phiêu tán, lòng người tan nát, sự khủng hoảng về niềm tin và tín ngưỡng trong xã hội và trong tâm lí của người dân, nguy cơ can thiệp của các thế lực thù địch bên ngoài đến từ các nước trong khu vực và phương Tây. Một đất nước có quá nhiều hạng mục cần kiến thiết, nhiều việc cần chấn chỉnh, nhiều thứ cần khẩn trương tiến hành. Với tình trạng này, trong chính sách cai trị phải rất cẩn trọng, việc áp dụng nguyên tắc tập quyền một cách rập khuôn sẽ rất dễ dẫn tới sự sụp đổ nhanh chóng của vương triều do chạm đến hai giới hạn: Giới hạn tâm lí (người dân cả 3 vùng chưa quen với hình ảnh một chính quyền duy nhất và còn bị chi phối bởi tinh thần địa phương chủ nghĩa sâu dày kết tinh sau hàng thế kỉ chia rẽ); và giới hạn về cơ sở hạ tầng cũng như phương thức quản lí chưa có và chưa đồng bộ. Do đó, để đạt đến sự tập quyền hoàn chỉnh, đòi hỏi phải có một phương thức quản lí hiệu quả dựa trên nền tảng một cơ sở hạ tầng đầy đủ, phương thức đó phải mạnh, phải phù hợp

với hoàn cảnh lịch sử cũng như thực tế ở địa phương và nhất là phải nhanh chóng. Chúng ta sẽ thấy chính sách của Nguyễn triều trong giai đoạn này vừa nặng về kiến tạo cơ sở hạ tầng vừa mang tính mềm dẻo trong việc thiết lập phương thức quản lý nhà nước (kiến trúc thượng tầng). Để giải bài toán khó này, đồng thời để thống nhất tổ chức hành chính địa phương, vừa áp đặt được quyền lực của đế quyền, Gia Long đã tiến hành xây dựng bộ máy nhà nước theo nguyên lý tản quyền.

b. Đặc trưng của bộ máy nhà nước “Trung ương tản quyền”

Trên phương diện lý luận về quản lý nhà nước, nguyên lý “tản quyền” mà Gia Long áp dụng được định nghĩa: “Chế độ quản lý hành chính chuyển giao một số quyền quyết định quản lý của nhà nước từ các cơ quan hành chính Trung ương (chính phủ, các Bộ) cho các cơ quan hành chính của Trung ương đặt tại các đơn vị hành chính lãnh thổ (khu, tỉnh...); điều chú ý là những cơ quan này chính là những cơ quan Trung ương, không phải cơ quan địa phương. “Tản quyền” nhằm mục đích làm cho các quyết định hành chính nhà nước của Trung ương gần với dân cư, gần với cơ sở, sát với thực tế hơn, mang lại hiệu quả quản lý hành chính cao hơn”².

Nguyên lý “tản quyền” được lý giải trên phương diện thực tế lịch sử như sau: Lời chỉ dụ của vua Gia Long khi trao quyền lực cho Bắc thành và Gia Định thành “phạm những việc cát bãi quan lại, xử quyết kiện tụng, đều được tùy mà làm rồi mới tâu sau”³ có phần không rõ ràng

về mặt ngữ nghĩa. Sự không rõ ràng ở đây là: “Những việc cát bãi quan lại... đều được tùy làm rồi mới tâu sau” theo như chỉ dụ là những công việc cụ thể nào? Giới hạn của những công vụ đó là gì? không thấy quy định rõ. Đây là điều rất quan trọng, vì đều là việc “cát bãi” quan lại, nhưng việc “cát bãi” một viên tiểu lại hay viên thuộc quan như Bát-Cửu phẩm thư lại hay Vị nhập lưu sẽ khác với việc “cát bãi” một viên thuộc hàng trưởng quan như Trấn thủ, Lưu thủ. Thực quyền của một Tổng trấn thì chỉ có thể “cát bãi” những viên thuộc quan, còn việc “cát bãi” thành phần quản lãnh thì lại thuộc thẩm quyền của Trung ương theo luật định. Trong bộ luật Gia Long có điều luật “Đại thần chuyên thiện tuyền quan”, trong đó khẳng định “quyền sử dụng người là trong tay vua, trừ ngoài những quan viên nhỏ nội ngoại được trao quyền trực tiếp ra, ai nấy đều phải trải qua sự tuyền dụng của triều đình. Quản đại thần chỉ có việc thỉnh lệnh vua mà thi hành không được tự ý làm”⁴. Tuy nhiên, căn cứ vào chỉ dụ trao quyền lực cho Tổng trấn này, nhiều nghiên cứu đã nhận định bộ máy nhà nước thời Gia Long là bước thụt lùi trong quá trình tập trung quyền lực là điều chưa được hợp lý.

Cũng chung tình trạng “không rõ ràng” đó là trường hợp của quy định “xử quyết kiện tụng, đều được tùy mà làm rồi mới tâu sau”, câu hỏi đặt ra là “tùy mà làm” ở những vụ án nào, với tính chất và mức độ như thế nào? Điều này không thấy quy định rõ ràng trong văn bản. Đây là điều cực kỳ quan trọng, vì việc xét một vụ án trộm cắp vật hay tranh chấp nhỏ

với các hình phạt dùng trượng hay roi sẽ khác với một vụ án lớn gây ra nhiều hệ lụy về kinh tế - chính trị - xã hội - văn hóa với hình phạt là tử hình, mà các vụ án tử hình thì theo quy định chung của triều Nguyễn đều phải được vua thông qua rồi mới thi hành. Nếu vua chưa quyết thì phải đưa vào trạng thái “trảm giam hậu” (chờ vua phê duyệt đã thì mới được thi hành).

Trong cơ chế vận hành của cấp Thành và Trấn/Dinh cũng còn một quy định mà nếu chỉ dựa vào nội dung sẽ gây ra một sự nhầm lẫn lớn về tính chất của bộ máy nhà nước. Gia Long quy định, Trung ương chỉ được liên lạc với Thành và các Trấn/Dinh trực thuộc Thành thông qua Tổng trấn; và ngược lại, các Trấn/Dinh cũng chỉ có thể liên hệ công vụ với Trung ương thông qua các Tổng trấn (Trung ương muốn liên hệ với Trấn nào thì phải ra lệnh cho Tổng trấn phụ trách Trấn đó truyền lại). Cụ thể các Trấn trực thuộc Bắc thành và Gia Định thành phải nhận chỉ thị trực tiếp từ Tổng trấn Bắc thành hay Tổng trấn Gia Định thành, mọi sự giao thiệp bằng văn bản với các Bộ và Hoàng đế ở Trung ương đều phải thông qua Thành, không cho phép vượt cấp. Tuy nhiên cần nhấn mạnh, tại Bắc thành và Gia Định thành vẫn tồn tại quyền lực của Lục bộ ở Trung ương trong sự hiện diện của cơ cấu Tam tào quản việc của Tam phòng⁵ đặt dưới quyền của các Tham tri và Thiêm sự - các quan chức này vốn là viên chức cao cấp ở các Bộ, được biệt phái từ Trung ương xuống quản lý và vẫn kiêm nhiệm công việc của các Bộ ở Trung ương.

Theo quy định thì các quan chức này hoàn toàn có quyền hồi Kinh để báo cáo công vụ hoặc được Bộ chủ quản hay thậm chí là được Trung ương triệu hồi bất cứ lúc nào để phân bổ nhiệm vụ. Chính sách này giúp cho triều đình vẫn quản lý được tất cả công vụ, cũng như tình hình diễn ra ở địa phương mà không cần can thiệp một cách quá sâu vào việc điều hành ở từng địa phương.

Như vậy, về cơ bản, những điểm khác biệt mà giới nghiên cứu hay đề cập trong cách thức phân cấp quản lý với sự xuất hiện của cấp Thành, sự phân chia cấp Trấn/Dinh, hay những khác biệt trong cơ chế vận hành khác mô-típ truyền thống với sự phân tán nhiều quyền lực cho Tổng trấn... thực chất là những kỹ thuật hành chính tinh vi. Xét trên phương diện quản lý hành chính và trên hiệu quả của những chính sách cai trị thì những thay đổi đó không làm giảm bớt hay mất đi những quyền lực tuyệt đối của nhà nước Trung ương. Từ đó cho thấy, những phân tích về tính chất của bộ máy nhà nước triều Gia Long nếu chỉ dựa trên phương diện lý thuyết với những căn cứ dựa trên các văn bản “không rõ ràng”⁶ này khi so với thực tế vận hành của bộ máy nhà nước đó sẽ tồn tại những nội dung gây nhầm lẫn, dẫn đến những kết luận không phản ánh hết tính chất của bộ máy nhà nước Gia Long. Từ những lý giải này, có thể rút ra các đặc điểm của bộ máy nhà nước phong kiến “trung ương tản quyền” như sau:

Thứ nhất, thống nhất trong cách thức quản lý các đơn vị hành chính địa phương. Trước khi nhà Nguyễn dựng đế

nghiệp, miền Trung và miền Nam được chia thành các Dinh và miền Bắc được chia thành các Trấn. Sau khi Gia Long lên ngôi, vẫn tiếp tục duy trì các hình thức Trấn/Dinh này, sau đó có xu hướng dần thống nhất theo hình thức Trấn. Cách tổ chức hành chính tại Trấn/Dinh tuy có sự khác biệt về tên gọi các chức danh nhưng đều thống nhất trong cách thức quản lí. Mỗi Dinh/Trấn gồm nhiều Phủ, mỗi Phủ chia thành nhiều Huyện/Châu, còn tổ chức xã thôn vốn đã vận hành tốt từ những thế kỉ trước, nên vẫn được giữ nguyên.

Thứ hai, đặc trưng của bộ máy nhà nước “Trung ương tản quyền” chính là sự phân tán quyền quản lí hành chính ở Trung ương cho các trung tâm quyền lực của nhà nước đặt ở địa phương. Cụ thể ở đây là Gia Định thành và Bắc thành. Trong đó, Bắc thành quản lí 11 Trấn, Gia Định thành quản lí 5 Dinh và khu vực miền trung do triều đình trực tiếp quản lí gồm 11 Trấn/Dinh. Giữa các Trấn/Dinh trong bộ máy nhà nước “Trung ương tản quyền” có sự phân biệt giữa các Trấn/Dinh thuộc Thành hoặc thuộc Trung ương. Giữa các phân loại Trấn/Dinh này có một số cơ chế hoạt động không giống nhau, cụ thể: Các Trấn/Dinh thuộc Thành thì do Thành quản lí trực tiếp, các Trấn/Dinh thuộc Trung ương thì do Trung ương quản lí trực tiếp, các phân cấp địa phương bên dưới cũng như thế. Trong cơ chế vận hành của nguyên tắc tản quyền còn quy định, các phân cấp hành chính chỉ được tương tác trực tiếp với cấp hành chính ngay trên nó theo từng hàng mà không cần phải chờ chỉ thị

của Trung ương. Để đảm bảo tính thực thi cho cơ chế phân cấp quản lí đó, hai Thành được trao nhiều quyền lực “phạm những việc cất bãi quan lại, xử quyết kiện tụng, đều được tùy ý mà làm rồi mới tâu sau”.

Thứ ba, cơ chế vận hành và sự tương tác trong nội bộ các cơ quan và giữa Trung ương với địa phương được tiến hành thông qua một loạt các “kĩ thuật hành chính” được thiết kế tinh vi. Có thể kể đến một số “kĩ thuật hành chính” đã được áp dụng như sau:

(i) Cho duy trì hai Thành với quyền lực lớn, nhưng thật ra bản chất quyền lực và nhân sự của hai Thành vẫn là quyền lực và nhân sự từ Trung ương, được Trung ương cử xuống địa phương để thiết lập cơ chế quản lí. Nhân mạnh, đó hoàn toàn không phải là một hình thức cát cứ địa phương kiểu như các sứ quân ở cuối thời Ngô hay như kiểu các thế lực “tam phân ngũ liệt” xuất hiện từ giữa thế kỉ XV và kéo dài cho đến trước khi triều Nguyễn thành lập, đó cũng hoàn toàn không phải là hình thức lãnh địa phong kiến như trong chế độ phong kiến phương Tây.

(ii) Với sự nối dài cơ chế Lục bộ từ Trung ương đến Tam tào quản việc Tam phòng ở cấp Thành và đến Tả-Hữu thừa ti quản việc Lục phòng⁷ ở các Trấn/Dinh, tạo thành một cơ chế giải quyết công vụ tương thông và liền mạch từ Trung ương đến Thành và đến các cấp Trấn/Dinh. Cơ chế nối dài tương thông này không chỉ giúp việc phối hợp giải quyết công vụ giữa Trung ương và địa phương được thông suốt và hiệu quả, mà còn có tác

dụng tạo ra một không gian với sự phân tán quyền lực hợp lí cho các Tổng trấn hoạt động theo như quy định của nguyên tắc tản quyền. Cơ chế nối dài này lại được đảm bảo thông qua hệ thống nhân sự là các chức quan kiêm nhiệm vừa ở Bộ vừa ở Tào (đối với cơ cấu Lục bộ và Tam tào), thông qua cơ cấu tổ chức kiêm quản (Tả-Hữu thừa ti kiêm quản công việc của Lục phòng), và thông qua sự phân nhiệm công vụ giữa các cơ quan hành chính cấp Thành với cấp Trấn/Dinh (cả Thành và Trấn/Dinh đều có cơ quan Tả-Hữu thừa ti đảm nhận các công vụ như nhau).

(iii) Cho thi hành song song hai hệ thống quy định đều có tính pháp quy nhưng cách thức áp dụng khác nhau, gồm: Các quy định hướng dẫn việc thực hiện công vụ ở địa phương, cho phép Thành được “tùy ý mà làm rồi mới tâu sau”, các quy định về sự phân cấp và phân loại hành chính, các quy định về việc phối hợp công vụ và hoạt động theo cấp; đồng thời vẫn duy trì những nguyên tắc có phạm vi áp dụng chung trên toàn quốc với tính ràng buộc cao như giới hạn về tính chất và mức độ của công vụ được phép giải quyết (ví dụ: các vụ án có mức xử lí là tử hình thì phải do vua quyết, các sự vụ nghiêm trọng thì phải cấp tấu phản hồi về Kinh), những quy định về tính độc tôn và quyền lực tuyệt đối của đế quyền... Điều đặc biệt là hai hệ thống quy định này không bị “dẫm chân”, cũng không triệt tiêu nhau nhờ sự phân cấp rõ ràng trong phạm vi và đối tượng áp dụng. Theo đó thì các quy định về quyền lực tuyệt đối của đế quyền chính là các

nguyên tắc cao nhất, chi phối các quy định khác. Bên cạnh đó, việc sử dụng các quy định có tính co dãn cao cũng góp phần tạo nên đặc trưng này.

2.2. Giai đoạn hai (1832-1840) – “Trung ương tập quyền”

a. Lí do của sự chuyển hướng

(i) *Những khó khăn vào buổi đầu hoặc đã vượt qua, hoặc không còn nữa.* Khi vua Gia Long qua đời, những vết thương của đất nước về vật chất cũng như tinh thần đã bắt đầu được hàn gắn, trật tự được khôi phục trên phần lớn lãnh thổ, bộ mặt đất nước được chỉnh trang, hoạt động kinh tế trở về với nhịp độ phát triển bình thường, pháp luật thống nhất đã đặt hai vùng Nam-Bắc dưới cùng một chế độ. Nhận thức của thành phần trí thức được cải thiện rõ rệt, sức phản công của các cựu thần nhà Lê đã trở nên yếu ớt. Bên cạnh đó, một thế hệ nhân sĩ mới đang lên, tự coi không có ràng buộc tinh thần với triều đại cũ, đó là thế hệ của Nguyễn Công Trứ, hăng hái với lí tưởng “Đã mang tiếng ở trong trời đất/ Phải có danh gì với núi sông”⁸, khát khao được cống hiến “Có trung hiếu nên đứng trong trời đất/ Không công danh thà nát với cỏ cây/ Chí tang bồng hồ thi dạ nào khuây/ Phải hăm hờ ra tài kinh tế”⁹, mong muốn được gắn mình với vinh quang của triều Nguyễn. Quan trọng hơn, với khoảng thời gian 10 năm từ sau khi Gia Long mất, những cơ sở nền tảng cho việc thực thi một chính thể nhà nước quân chủ chuyên chế tập quyền đã có quá trình xây dựng và chuẩn bị kĩ càng.

(ii) Phương thức thực thi đế quyền thông qua cơ chế tản quyền đã không còn

phù hợp với hoàn cảnh lịch sử hiện tại. Nghiên cứu chính cuộc thời Nguyễn giai đoạn 1802-1840, chúng ta thấy chế độ “Trung ương tập quyền” mặc dù khá phù hợp với thời kỳ lịch sử 1802-1830 khi đã giải quyết tốt những yêu cầu của thời đại, nhưng không thể tồn tại mãi. Vì dẫu sao thì bộ máy nhà nước đó cũng không phải là một thông lệ trong chế độ phong kiến quân quyền phương Đông, mà chỉ có thể là một sự phá cách để phù hợp với những đặc thù của hoàn cảnh lịch sử phức tạp lúc đó, nên khi hoàn cảnh lịch sử thay đổi tốt lên thì cần phải điều chỉnh chính sách để bộ máy nhà nước đó quay về đúng quỹ đạo. Bên cạnh đó, sau khoảng thời gian 30 năm tồn tại, nhà nước “Trung ương tập quyền” đã bắt đầu xuất hiện những mâu thuẫn nội tại trong cách vận hành nhà nước. Và trên hết, “quân quyền” khác với các quyền lực khác là không thể đem phân tán hay phân cấp được. Lúc vua Thánh Tổ kế nghiệp, nhà Nguyễn vốn đã đạt đến một thể quân bình về quyền lực, nhưng với sự hiện tồn của Gia Định thành và Bắc thành, thể quân bình ấy vẫn là một thể quân bình còn chông chênh và tiềm tàng nhiều bất ổn.

(iii) Công cuộc khai khẩn ruộng đất đạt được nhiều thành tựu, đất nước liên tục được mở rộng về phía Nam và Tây Nam, đòi hỏi một chính quyền mạnh cả về nội dung lẫn hình thức. Sau đó, kể từ khi vua Cao Miên xin thuận phục (1807), viên Trấn quan Hà Tiên vừa có nhiệm vụ án thủ Châu Đốc, đồng thời lãnh quốc ấn bảo hộ Cao Miên. Diễn biến này cho thấy, từ sau khi công cuộc Nam tiến được hoàn thành thì triều Nguyễn cũng có

những bước tiến mạnh mẽ trong việc áp đặt sức mạnh lên vùng đất phía Tây. Sự lớn mạnh này, một mặt chứng tỏ sự phát triển của nội lực quốc gia, mặt khác cũng đặt ra cho bộ máy nhà nước cầm quyền đương thời nhiều áp lực lớn trong việc cải tổ và hoàn thiện cách thức quản lý nhà nước, trong đó trọng tâm là tính tập trung quyền lực của bộ máy nhà nước Trung ương.

b. Đặc trưng của bộ máy nhà nước “Trung ương tập quyền”

Trên phương diện lí luận về quản lí nhà nước, nhà nước “Trung ương tập quyền” được định nghĩa như sau: “Chế độ phong kiến ở giai đoạn đã có một chính quyền tập trung ở Trung ương do vua nắm giữ. Nhà vua nắm mọi quyền lực – vương quyền và thần quyền. Quan lại các cấp là tôi tớ vua. Dân chúng đều là thần dân của vua”¹⁰. Chính thể phong kiến Trung ương tập quyền có đặc điểm là quyền lực nhà nước tập trung tất cả vào tay vua, vua nắm quyền quyết định và chi phối toàn bộ sự vận hành của đất nước. Để làm được điều đó, vua phải dựa vững và có mối liên kết chặt chẽ với hệ thống quan lại các cấp và với các cơ quan hành chính nhà nước, tạo thành một thể thống nhất. Hệ thống quan lại và các cơ quan nhà nước sẽ có nhiệm vụ hỗ trợ tối đa trong việc giúp vua điều hành đất nước. Như vậy, có thể thấy, chế độ phong kiến Trung ương tập quyền khác với các phân loại nhà nước phong kiến khác ở tính kết nối có hệ thống giữa quyền lực của đế quyền với các quyền lực nhà nước khác, trong đó đế quyền được đề cao lên vị trí độc tôn ở cả về nội dung lẫn hình

thức. Từ phương diện lí luận có thể rút ra các đặc trưng của bộ máy nhà nước “trung ương tập quyền” như sau:

Thứ nhất, thống nhất các đơn vị hành chính địa phương. Áp vào thực tế của triều Nguyễn, chế độ tập quyền bắt đầu được chính thức áp dụng trên cả phương diện hình thức lẫn nội dung kể từ năm 1831 với đạo dụ bãi bỏ cấp hành chính Bắc thành. Riêng ở Gia Định thành, vì lòng kính nể đặc biệt và những mối ràng buộc phức tạp đối với vị Tổng trấn đương thời là Lê Văn Duyệt nên vua Thánh Tổ đã hoãn việc cải tổ cho đến khi vị Tổng trấn này qua đời, tức là đến năm 1832. Từ sau mốc thời gian này, cách thức phân cấp, cơ chế làm việc, cơ cấu nhân sự và cấu trúc của các đơn vị hành chính địa phương trên cả nước đều theo một hệ thống thống nhất, lần lượt là Tỉnh-Phủ-Huyện/Châu-Tổng-Xã. Phương thức và tiêu chuẩn để phân loại các cấp hành chính được quy định thống nhất. Tất cả các công vụ của địa phương vì thế đều được tập trung về Trung ương, điều này tất nhiên sẽ làm tăng khối lượng công việc đồ sộ cho bộ máy nhà nước ở Trung ương.

Thứ hai, đặc trưng của chế độ “Trung ương tập quyền” là tất cả mọi quyền lực của nhà nước đều được tập trung về bộ máy nhà nước ở Trung ương với nhân tố trung tâm là Hoàng đế. Trong bộ máy nhà nước này, vua là người đứng đầu về thế quyền lẫn thần quyền, còn hệ thống quan chức và các cơ quan từ Trung ương cho đến địa phương dù quan trọng nhưng chỉ đóng vai trò là công cụ để hỗ trợ việc thực thi đế quyền. Áp dụng đặc

trung này vào tình hình thực tế của triều Nguyễn những năm 1831-1840, ta thấy có sự bổ sung của hàng loạt các cơ quan mới, tính chuyên trách công vụ của các cơ quan hành chính được tăng cường, một số cơ chế quyền lực ở thời kì trước bị hạ vai trò trong việc giải quyết công vụ và chỉ có tác dụng trong công tác tư vấn tham mưu cho đế quyền (ví dụ: Hội đồng đình thần). Đó chính là sự ra đời của: Nội các, Cơ mật viện, Đô sát viện, Tam pháp ti, Đại lí tự... Các cơ quan mới ra đời dù lấy hình mẫu từ mô hình nhà nước Trung Hoa thời Minh-Thanh, nhưng được điều chỉnh để phù hợp với triết lí cai trị của triều Nguyễn, đáp ứng được những đòi hỏi cụ thể lịch sử. Một hình mẫu nhà nước mà vua Minh Mạng hướng đến và thường được vua nhấn mạnh nhiều lần đó là: “Trong thì Nội các ở bên tả, viện Cơ mật bên hữu, ngoài thì có Ngũ quân Đô thống phủ, vẫn có đường quan Lục bộ: tả hữu có người, trong ngoài giúp nhau. Phạm những việc Lục bộ làm chưa đúng, thì Nội các hạch ra, những việc Nội các làm chưa hợp lẽ thì Cơ mật hạch ra, khiến cho ràng rịt lẫn nhau mới mong đến được thịnh trị” [64, tr.435].

Thứ ba, tăng cường tính tương thông, ràng buộc và liên đới giữa các cơ quan hành chính nhà nước và hệ thống quan lại. Các quan chức và cơ quan từ Trung ương đến địa phương được liên kết với nhau trong hệ thống những quy tắc và nguyên tắc công vụ có tính ràng buộc, liên đới, tương thông cao. Trong hệ thống các nguyên tắc này, việc giải quyết công vụ được đem ra bàn bạc và giải quyết ở nhiều cấp độ với sự tham gia của nhiều

bộ phận khác nhau, để đảm bảo không xảy ra bất cứ sai sót hay phạm phải nhầm lẫn nào. Vì vậy, đặc trưng của một bộ máy nhà nước phong kiến “Trung ương tập quyền” thường rất công kênh, việc giải quyết công vụ phải qua nhiều cửa với nhiều thủ tục, nên nếu giải quyết không tốt vấn đề này sẽ dễ dẫn đến tình trạng phiền nhiễu và dẫm chân lẫn nhau. Tuy nhiên, điều đó lại đảm bảo cho hệ thống quan chức và cơ quan đó thể hiện đúng vai trò là công cụ hỗ trợ đối với việc thực thi quyền lực của đế quyền. Từ sau những điều chỉnh của vua Minh Mạng, bộ máy công quyền triều Nguyễn trở thành một bộ máy nhà nước mạnh, có mối liên kết chặt chẽ từ Trung ương cho đến địa phương với nhiều cơ chế hoạt động đan xen vào nhau. Các cơ quan hành chính ở Trung ương được trang bị đầy đủ cơ chế, nhân lực, cơ sở vật chất, lương bổng, tài chính để đảm trách tốt phần công vụ được giao phó. Giữa các cơ quan và hệ thống quan lại các cấp lại được ràng buộc với nhau bởi rất nhiều điều luật được quy định thành văn bản, khiến cho sự liên kết và phối hợp công vụ giữa các cơ quan trở nên khăng khít. Trong quá trình hoàn thiện bộ máy nhà nước, vua Minh Mạng đặc biệt chú trọng vào việc hoàn thiện Lục bộ và Văn thư phòng, biến hai cơ quan này thành trung tâm tiếp nhận và xử lý phần lớn khối lượng công việc hành chính đồ sộ mà các địa phương gửi về Trung ương. Bên cạnh đó, để đảm bảo cho việc thực thi quyền “thân chính” của Hoàng đế, vua còn cho thi hành thể thức “phiếu nghị”.

Thứ tư, thắt chặt quy trình kiểm tra-giám sát và thanh tra. Để đảm bảo sự ổn định của một cơ cấu nhà nước đang có xu hướng “phình to” và hiệu quả trong việc thực thi vai trò hỗ trợ của các cơ quan hành chính, nhà nước “Trung ương tập quyền” cần phải có một chế tài mạnh với cơ chế kiểm tra giám sát và thanh tra hiệu quả. Để làm điều này, vua Minh Mạng đã cho xây dựng và hoàn thiện Đô Sát viện, với nhiệm vụ đảm nhận toàn bộ công tác kiểm tra và giám sát chính của nhà nước. Bên cạnh đó, vua còn cho xây dựng một cơ chế giám sát mở nhưng lại có tính tương thông và “ràng rịt lẫn nhau” cao. Trong cơ chế kiểm tra giám sát đó có sự tham gia của gần như toàn bộ các quan chức và cơ quan từ Trung ương cho đến địa phương.

3. Kết luận

Chính thể nhà nước quân chủ ở phương Đông không thể xa lìa ý niệm tập quyền, nên mặc dù có gặp khó khăn trở ngại, đất rộng người đông, địa hình bất lợi, thành phần dân cư thuộc nhiều dân tộc khác nhau, đường sá giao thông cách trở, hoặc vì các trở ngại chủ quan và khách quan của hoàn cảnh lịch sử... thì ở phương Đông nói chung và nước ta nói riêng, các nhà cầm quyền trước nhà Nguyễn vẫn luôn cố gắng để áp dụng nguyên tắc tập quyền cho kì được. Có thể nói, mức độ tập quyền trong chính sách cai trị sẽ cho biết triều đại đó đã đi gần hay xa chế độ phong kiến truyền thống. Xem xét xuyên suốt chiều dài lịch sử hình thành và phát triển của chế độ phong kiến ở Việt Nam cho thấy, tiền lệ đó gần như trở thành một nguyên tắc “bất di bất

dịch” trong quá trình xây dựng bộ máy nhà nước phong kiến. Vì vậy, khi nói đến chính sách của triều Nguyễn vào nửa đầu thế kỉ XIX, một điểm quan trọng cần khẳng định: Tập quyền vẫn là xu hướng chủ đạo, mọi sự thay đổi và điều chỉnh trong chính sách cai trị nếu có đều là những biến tấu với những kĩ thuật hành

chính tinh vi nhằm giúp cho bộ máy cai trị vẫn thực hiện tốt chủ trương tập quyền mà không gây ra những xung đột với những nhân tố khác. Và vua Gia Long, với kế hoạch xây dựng bộ máy nhà nước triều Nguyễn của mình, đã bắt đầu thực hiện tiến trình này từ những năm đầu thế kỉ XIX.

¹ Quốc sử quán triều Nguyễn (bản dịch) (2004), *Đại Nam thực lục*, tập 1, Nxb Giáo dục, Hà Nội, tr.920.

² “Từ điển Bách khoa toàn thư”, <https://dictionary.bachkhoatoanthu.gov.vn>

³ Quốc sử quán triều Nguyễn, sđd, tập 1, tr.528.

⁴ Nguyễn Văn Thành, Vũ Trinh, Trần Hựu (bản dịch của Nguyễn Q.Thắng, Nguyễn Văn Tài, 1994), *Hoàng Việt luật lệ*, tập 2, Nxb Văn hóa - Thông tin, TPHCM, tr.225.

⁵ Cơ cấu Tam tào được thiết lập từ năm 1802, “Lại đặt ba Tào Hộ Binh Hình ở Bắc thành” - Quốc sử quán triều Nguyễn, sđd, tập 1, tr.528. Trong đó, Hộ tào kiêm việc của Công phòng, Binh tào kiêm việc Lễ phòng, Hình tào kiêm việc Lại phòng. Ngay trong cách thức đặt tên đã cho thấy có sự áp dụng mô hình của Lục bộ ở Trung ương.

⁶ Chúng tôi gọi tính “không rõ ràng” đó thuộc về phạm trù “kĩ thuật hành chính”.

⁷ Tả Thừa ti phụ trách ba phòng là “Lại Phòng coi việc văn từ thư trát”, “Hộ Phòng giữ việc sổ sách, tiền lương, thuế lệ, thu phát, vận tải”, “Lễ Phòng giữ việc tế lễ, tán xướng, nghi chế, tân khách, xem thời tiết, ghi chép gió mưa hàng ngày” (ở Bắc thành do Chiêm Hậu ti đảm nhiệm). Hữu Thừa ti phụ trách ba phòng là “Binh Phòng giữ việc sổ sách, kiểm điểm binh số, đốc thúc công việc, kén chọn cấp phát binh lính, kiểm xét bến đò cửa ải, chạy trạm dịch”, “Hình Phòng giữ việc kiện tụng tra khám”, “Công Phòng giữ việc gỗ lạt, thợ thuyền, xây dựng cầu cống, đường sá, sông ngòi đê điều” - Quốc sử quán triều Nguyễn, sđd, tập 1, tr.720.

⁸ Trích trong bài thơ “Đi thi tự vịnh” của Nguyễn Công Trứ.

⁹ Trích trong bài thơ “Phận sự làm trai” của Nguyễn Công Trứ.

¹⁰ Phan Ngọc Liên (chủ biên) (2000), *Từ điển thuật ngữ lịch sử phổ thông*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội, tr.291.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Huỳnh Công Bá (chủ biên), Huỳnh Văn Nhật Tiến (2014), *Định chế hành chính và quân sự triều Nguyễn*, Nxb Thuận Hóa, Huế.
2. Nguyễn Sĩ Hải (1962), *Tổ chức chính quyền trung ương thời Nguyễn Sơ*, Luận án Tiến sĩ Luật khoa, Ban Công pháp, Đại học Luật khoa Sài Gòn, Sài Gòn.
3. Phan Ngọc Liên (chủ biên) (2000), *Từ điển thuật ngữ lịch sử phổ thông*, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội.
4. Quốc sử quán triều Nguyễn (bản dịch) (2004), *Đại Nam thực lục*, tập 1, Nxb Giáo Dục, Hà Nội.
5. Nguyễn Văn Thành, Vũ Trinh, Trần Hựu (bản dịch của Nguyễn Q. Thắng, Nguyễn Văn Tài, 1994), *Hoàng Việt luật lệ*, tập 2, Nxb Văn hóa - Thông tin, TPHCM.
6. Từ điển Bách khoa toàn thư, <https://dictionary.bachkhoatoanthu.gov.vn>

(Ngày Tòa soạn nhận được bài: 14-5-2015; ngày phản biện đánh giá: 12-9-2015;
ngày chấp nhận đăng: 20-10-2015)