

VỀ CƠ CHẾ GIÁM SÁT TRONG 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 tập trung và thống nhất về mặt hành chính. Quá trình thiết lập các cơ quan chức năng và phân chia chúng 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 thống nhất tổ chức quản lý và đảm bảo tính chuyên trách hành chính.

Về cơ cấu tổ chức, triều Nguyễn đã hình thành một hệ thống chuyên trách: Lục Bộ (Lại, Hộ, Lễ, Binh, Hình, Công), Thông chính sử ty, Bưu chính ty, Dịch trạm và các Tỉnh với Bố chính ty, các phủ, huyện... chuyên giải quyết công vụ hành chính 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 (Lại, Hộ, Lễ, Binh, Hình, Công) ở kinh đô với các Đạo và các Án sát ty ở địa phương...

Trong cơ chế hoạt động, triều Nguyễn thực hiện nhiều thể thức hành chính nhằm đảm bảo sự phối hợp nhưng rất chú trọng sự kiểm tỏa lẫn nhau giữa các Bộ, Nội các, Cơ mật viện, đặc biệt giữa trung ương và địa phương. Khi tổ chức lại bộ máy nhà nước, ý đồ của vua Minh Mệnh được nói rõ trong chỉ dụ năm 1832: *"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"*¹.

Cơ chế giám sát là một đặc điểm của quá trình tổ chức công việc hành chính triều Nguyễn, có một vài nét xin lược bàn như sau:

1. Một thể thức của cơ chế giám sát thời này là tôn ty hành chính với quan hệ *chỉ huy-phục tùng* nghiêm ngặt.

* Tiến sĩ Khoa Lịch sử, Trường ĐHSPTP. HCM.

Quan chức triều Nguyễn được phân hạng từ cao xuống thấp theo 9 bậc, từ nhất phẩm tới cửu phẩm, mỗi bậc có hai trật là chánh và tòng.

Tại các Bộ, cơ quan tham mưu của nhà vua trong việc giải quyết công vụ hành chính hàng ngày, chức Thượng thư (chánh nhị phẩm) đứng đầu, các chức Tham tri (tòng nhị phẩm) và Thị lang (chánh tam phẩm) giúp Thượng thư điều khiển công việc trong Bộ. Thượng thư có quyền tuyển dụng thuộc viên của Bộ từ chức Lang trung trở xuống, làm danh sách đệ trình nhà vua phê chuẩn bổ nhiệm. Bộ phận chuyên môn trực thuộc Bộ là các ty Thanh lại, mỗi Lang trung (chánh tứ phẩm) phụ trách một ty, điều khiển các chức thuộc viên của ty là Viên ngoại lang (chánh ngũ phẩm), Chủ sự (chánh lục phẩm), Tư vụ (chánh thất phẩm) và Thư lại (bát phẩm và cửu phẩm). Bộ phận văn phòng của Bộ do chức Chủ sự đứng đầu, có 2 đơn vị chuyên quản lý con dấu của Bộ và công văn đi-đến, được gọi là Ấn ty và Trục xứ. Chức Chủ sự cai quản văn phòng Bộ có cùng bậc chánh lục phẩm với Chủ sự thừa hành trong bộ phận chuyên môn. Các quan Lang trung do phẩm cấp cao hơn 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 ty Thanh lại thuộc quyền mình. Như vậy, trong các 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, nắm mọi công việc của các ty chuyên môn, lại thường được giao thảo "phiếu nghị" cho quan Thượng thư, 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*, cơ quan văn phòng của nhà vua, quan chức không được ở bậc 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"². 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 nghĩ lời chỉ dụ trình lại để tuân hành"³. Chính vai trò thay vua thảo chỉ dụ làm cho Nội các rất có xu hướng chuyên quyền. Cơ quan Nội các đóng ở tòa nhà Đông các là nơi cơ mật trọng yếu trong Tử cấm thành, trong khi Lục Bộ ở vòng thành phía ngoài, càng cho thấy Nội các có vị trí kề cận nhà vua hơn so với các Bộ. Do vậy, ý đồ của vua

Minh Mệnh là để quan chức phụ trách Nội các không được ở bậc cao hơn quan chức phụ trách các Bộ, nhằm ngăn ngừa Nội các có quyền lực quá lớn.

2. Cơ chế này còn thể hiện qua việc phân ngạch quan chức.

Trong triều đình bấy giờ, quan chức được chia làm 4 ngạch: Trưởng quan, Tá nhị, Thủ lĩnh, Lại điển.

Tại mỗi Bộ, Trưởng quan gồm có Thượng thư, Tham tri, Thị lang. Tá nhị có chức Lang trung. Thủ lĩnh gồm các chức Viên ngoại lang, Chủ sự và Tư vụ. Lại điển gồm các Thư lại trong Bộ.

Tại Nội các, các chức Thị độc và Thừa chỉ được xếp vào ngạch Tá nhị; các chức Tu soạn, Biên tu và Kiểm thảo ngang với Thủ lĩnh; các chức Điển bạ và Đãi chiếu ngang với Lại điển. Khi 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 Trưởng quan đứng đầu Nội các (còn gọi là Các quan, hay Nội các sung biện đại thần) duyệt lại. Sau đó Các quan 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 ngạch thừa hành nào gây ra.

Tương tự, tại Đô sát viện, cơ quan giám sát tối cao của triều đình, 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. Các chức Cấp sự trung, Giám sát ngự sử thuộc hàng Tá nhị, chức Lục sự thuộc hàng Thủ lĩnh, các Thư lại thuộc hàng Lại điển. Tại các Tỉnh, đơn vị hành chính địa phương, chức Tổng đốc (chánh nhị phẩm) ngang với Thượng thư các Bộ, Bố chính sứ, Án sát sứ thuộc hàng Tá nhị... do đó Bộ chỉ được đưa ra các biện pháp giải quyết công việc cho Tỉnh theo chức năng, chờ vua phê chuẩn, Thượng thư không được ra lệnh cho các Tổng đốc... Việc giữ nguyên tên gọi các chức thuộc viên của Nội các (Thị độc, Thừa chỉ, Tu soạn, Biên tu...) nhưng phân ngạch theo phẩm cấp cho tương đương với các chức thuộc viên của Lục Bộ và các cơ quan trọng yếu khác là một cách thức đặt thuộc viên Nội các ngang với thuộc viên của các cơ quan khác, nếu mắc lỗi sẽ được xét xử theo ngạch như đối với thuộc viên hành chính khác trong triều.

Với sự phân ngạch này, trong từng cơ quan, quan chức từ tam phẩm trở lên thuộc hàng Trưởng quan, tứ phẩm thuộc hàng Tá nhị, ngũ phẩm đến thất phẩm thuộc hàng Thủ lĩnh, bát phẩm, cửu phẩm và vị nhập lưu Thư lại⁴ thuộc

hàng Lại điển. Quyền của các Tá nhị là truyền lệnh của Trưởng quan và đơn 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.

Như vậy, các Bộ, Nội các, Đô sát viện... có những chức quan khác nhau, chẳng hạn, Bộ có Thượng thư, Lang trung, Chủ sự..., Nội các có Thị độc, Thừa chỉ, Tu soạn, Biên tu..., Đô sát viện có Đô ngự sử, Phó đô ngự sử, Cấp sự trung, Giám sát ngự sử..., Tỉnh có Tổng đốc, Tuần phủ, Bố chính sứ, Án sát sứ... với chức danh và chức năng 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 ngạch 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, thừa hành của Bộ và Tỉnh...

Việc "phân chia quan chức các nha môn trong ngoài theo 4 hạng Trưởng quan, Tá nhị, Thủ lĩnh, Lại điển" từ năm 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 điều hành đến người thừa hành, 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 mình, ở các Tỉnh thì chịu trách nhiệm về mọi việc quân dân trong địa bàn thuộc quyền mình quản lý. 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", nhưng vai trò của Trưởng quan đã được nói rõ trong chỉ 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"⁵.

3. Cơ chế giám sát còn thể hiện trong liên lạc hành chính.

Hỗ trợ cho các cơ quan trong triều ngoài tỉnh, Thông chính sứ ty, Bưu chính ty và các Dịch trạm là những cơ quan có chức năng chuyển giao mọi công văn hành chính, đảm bảo sự thông suốt về thông tin, tạo điều kiện cai quản mọi miền đất nước, cung cấp cơ sở thực tế để nhà vua ban chỉ dụ, ra quyết định.

Trong chế độ làm việc của Thông chính sử ty, tất cả các tấu sớ, sổ sách từ địa phương về kinh đô đều phải được Trưởng quan Thông chính sử ty xem trước, ghi chép lại rồi mới tùy theo nội dung công việc mà phân phối cho các Bộ. Nhiệm vụ này tạo cho Thông chính sử ty một vị trí quan trọng và uy thế lớn trong triều. 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 gần gũi và cần thiết của Thông chính sử ty đối với nhà vua.

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 Tổng đốc, 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 chặt chẽ nhưng dễ tạo điều kiện cho những hành động thiên vị hoặc trù dập của “quan trong” đối với “quan ngoài”. Các quan Thông chính sử ty có thể vì ưu ái hay ghen ghét cá nhân mà đệ trình nhanh chóng hay chậm trễ, tiếp nhận hay trả lại sổ sách, tấu sớ, thậm chí hạch sách, hoặc bắt các quan địa phương phải làm lại, hoặc cố ý thay đổi nội dung bản tấu khi ghi chép đệ trình nhà vua. Khi đó, mối quan tâm của họ không phải là thông tin hành chính.

Mặt khác, nhà vua lại quy định, đối với những “mật tấu”, tức tấu bí mật liên quan tới “quân quốc trọng sự”, Thông chính sử ty phải “*nguyên phong tiến trình*”, không được mở xem trước. Do đó, thời này có tình trạng phổ biến là các quan địa phương tìm mọi cách tránh bị Thông chính sử ty kiểm duyệt, những tấu báo công việc hành chính hàng ngày đều trở thành “mật tấu”, việc ít quan trọng cũng làm cho trở thành tối quan trọng và bí mật. 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.

4. Một tình hình khác lại xảy ra trong thể thức “trực tấu” của quan chức Đô sát viện. Chức năng của các quan Đô sát viện được quy định rõ: “Tả Đô ngự sử và Hữu Đô ngự sử giữ việc chính đốn chức phạt của các quan, để nghiêm phong hóa đúng phép tắc”, “Tả phó Đô ngự sử và Hữu phó Đô ngự sử xem xét công việc trong viện và là phó phụ của Tả, Hữu Đô ngự sử, được giao

những việc trình bày điều phải, đàn hặc việc trái”, “Cấp sự trung ở các Khoa giữ việc soi xét gian phi, tề hai, 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 tề tham ô, chậm trễ, trái phép, thì tùy việc mà tham hặc... thấy ai không công bằng, không giữ pháp đều được phép hặc 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*”⁶. Cấp sự trung và Giám sát ngự sử ở bậc 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... Đây còn là cơ chế dùng quan nhỏ kiểm chế quan lớn.

Trong thực tế, 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 phủ⁷. Đồng thời, một số Viên ngoại lang các Bộ được kiêm làm chức Cấp sự trung ở Lục Khoa. Mỗi khoa kiểm tra, giám sát một Bộ, Lại khoa cạnh Lại bộ, Hộ khoa cạnh Hộ bộ, Công khoa cạnh Công bộ... Như vậy, với tư cách là Trưởng quan 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 ngay trong Bộ các giám sát viên hiểu biết chuyên môn để kiểm soát công việc của 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 bản thân là thuộc viên làm công việc của Bộ, họ lại không hoàn toàn chịu sự điều khiển của các quan 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”.

Do đó, các Viên ngoại lang kiêm làm Cấp sự trung kiểm soát việc Bộ để dàng thông đồng với các quan Bộ, bao che việc xấu của Bộ trong đó có bản thân mình tham gia với chức trách một thuộc viên, hoặc Trưởng quan của Bộ là Thượng thư, Thị lang 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.

Về thực tế này, 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 16 đạo, bản triều dồn cả vào Đô sát viện, vẫn có trách nhiệm tham hặc lục Bộ các nha. Nhưng thường thường sau này được 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”⁸.

5. Triều Nguyễn có thể thức “phiếu nghị” nhằm thực hiện vai trò tham mưu của các Bộ. Khi nhận được các tấu sớ từ địa phương do Thông chính sứ ty chuyển tới, đối với mỗi sự vụ có liên quan, Bộ chức năng (Lại, Hộ, Lễ, Binh, Hình hoặc Công) 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 tấu sớ tới Nội các để trình cho vua xem. Những quan trật tam phẩm được quyền xét duyệt phiếu nghị của Thượng thư và tấu sớ của Tổng đốc trật chánh nhị phẩm trước khi trình lên nhà vua. Nếu trong văn bản có những điều nhầm lẫn, thiếu sót hoặc không rõ ràng, Nội các sẽ trả lại nơi gửi, đòi quan Bộ hoặc quan Tỉnh giải thích thêm hoặc làm bản khác, sau đó mới nhận lại. Như vậy, Nội các được xem xét cả lời tâu của quan chức địa phương lẫn lời đề nghị có tính tham mưu của quan chức Lục Bộ. Sau khi duyệt xong các phiếu nghị của Bộ cùng tấu sớ của Tỉnh, Nội các phải viết một tờ trình lên nhà vua. Khi các văn bản đã có châu phê (lời vua phê bằng mực son), 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 thì 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 chế độ “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, người chấp bút thảo phiếu nghị của Bộ và Nội các thường là các Thư lại, sau đó Trưởng quan đọc duyệt, ký và cho đóng ấn của nha môn. Khi vua “ngự lãm”, thường “châu phê” vài dòng, hoặc ban thêm lệnh về những việc liên quan đến chức năng của Bộ, hoặc chỉ có vài chữ “Y tấu”, “Tri đạo liễu”, thậm chí chỉ “châu điểm” 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 quyền⁹. Tệ trạng này vẫn phổ biến trong các triều vua sau. Có lần vua Thiệu Trị phải hạ chỉ quở trách quan chức các Bộ và Nội các để cho Thư lại “dám đem ý kiến can dại, viện dẫn việc vô bằng cứ, khinh suất phiêu nghi”, “giao xuống đình thần theo luật nghiêm xử, để răn cấm về sau và ngăn chặn cái tệ khinh vua lạm quyền”¹⁰...

6. Từ những năm 1831-1832, việc xóa bỏ các chức Tổng trấn Bắc thành, Tổng trấn Gia Định thành và chia cả nước thành các đơn vị hành chính là Tỉnh có tác dụng nổi bật là củng cố nền thống nhất về 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 phẩm¹¹. 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 giữ¹². 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, nói như sử gia thời Nguyễn là tránh “nỗi lo đuôi to khó quấy”, tức là tránh sự khuynh loát và lạm quyền đối với nhà vua. Điều này khiến cho trong việc cải thiện tổ chức hành chính, lưới gươm và tính võ biền của quan lại phương vẫn được duy trì.

Qua vài nét trên đây, chúng tôi cho rằng vào thời kỳ 1802-1883, quá trình ngày càng tăng số cơ quan chuyên môn, mỗi cơ quan lại được chia thành

nhiều bộ phận trực thuộc là một xu hướng tiến bộ thể hiện việc chú trọng tính chuyên trách hành chính của triều Nguyễn. Nhưng do yêu cầu tập trung quyền lực của vua Nguyễn, 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. Cơ cấu tổ chức hành chính bấy giờ được thiết lập chặt chẽ với sự phân chia chức năng rành mạch, nhưng khi vận hành, nhiều đầu mối giám sát và thể thức giám sát khiến công việc tồn đọng, giấy tờ phức tạp, thông tin chậm trễ, trách nhiệm chồng chéo, quyền hành giải quyết các công việc cụ thể, các cơ sở để nhà vua dựa vào đưa ra các sắc lệnh, trong thực tế lại thường tập trung vào tay các quan lại cấp thấp... Đây là hạn chế lớn của hệ thống quyền lực nhà nước triều Nguyễn thời kỳ 1802-1883. Sự tập trung quá độ trong cơ chế hoạt động phá vỡ sự chặt chẽ của cơ cấu tổ chức là một mâu thuẫn ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả, hiệu lực của nền hành chính thời kỳ này.

Chú thích:

- ¹ Quốc sử quán triều Nguyễn (1964-1973), *Đại Nam thực lục chính biên*, bản dịch, NXB Khoa học, Hà Nội.
- ² Nội các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, bản dịch, NXB Thuận Hóa, Huế.
- ³ Đặng Xuân Bảng (1997), *Sử học bị khảo*, bản dịch, NXB Văn hóa thông tin, Hà Nội.
- ⁴ Vị nhập lưu Thư lại: Lại viên chưa vào ngạch quan chức.
- ⁵ Thực lục, Sđđ, T.XI, tr.166.
- ⁶ Thực lục, Sđđ, T.XI, tr.152-154.
- ⁷ Hội điển, Sđđ, T.14, tr.70.
- ⁸ Đặng Xuân Bảng, *Sử học bị khảo*, bản dịch, NXB Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 1997, tr.578.
- ⁹ Hội điển, Sđđ, T.14, tr.64.
- ¹⁰ Hội điển, Sđđ, T.14, tr.65.
- ¹¹ Hội điển, Sđđ, T.2, tr.132.
- ¹² Thực lục, Sđđ, T.X, tr.373; T.XI, tr.214.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1. 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, 1965, T.X, tr. 351-352.
- 2. 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.14, tr.18.
- 3. Thực lục, Sđđ, T.IX, tr.352.

Tóm tắt:

**Về cơ chế giám sát trong nền hành chính triều Nguyễn
thời kỳ 1802-1883**

Bài viết đề cập một đặc điểm của nền hành chính triều Nguyễn thời kỳ 1802-1883. Các hoàng đế nhà Nguyễn đã áp dụng một hệ thống giám sát hành chính khá chặt chẽ nhằm tăng cường việc tập trung quyền lực, song chính cơ chế này lại gây nhiều khó khăn cho mục đích đó.

Abstract:

**On supervising mechanism of administrative work
in Nguyễn dynasty from 1802 to 1883**

The article is about one characteristics of Nguyen Dynasty's administration from 1802 to 1883. The Nguyen Kings adopted an administrative supervision rather strictly aiming at centralizing authority, but this mechanism was the hindrance of the purpose.