

CÁC NGUYÊN TẮC VẬN HÀNH CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC TRIỀU NGUYỄN GIAI ĐOẠN 1802-1840

HUỶNH VĂN NHẬT TIẾN*

TÓM TẮT

Nội dung bài viết đề cập những nguyên tắc hoạt động của bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn 1802-1840. Trong hai triều vua Gia Long và Minh Mạng, mặc dù có những điểm khác nhau, nhưng vẫn có nguyên tắc chung trong việc xây dựng bộ máy nhà nước.

Từ khóa: bộ máy nhà nước triều Nguyễn, Triều Nguyễn giai đoạn 1802-1840, nguyên tắc hoạt động của bộ máy nhà nước triều Nguyễn.

ABSTRACT

Operational principles of the Nguyen regime during the period of 1802-1840

The article presents the operational principles of the Nguyen regime during the period of 1802-1840. Although regimes under King Gia Long and King Minh Mang were different in some respects, they also shared some common principles in building their regimes.

Keywords: the Nguyen regime, The Nguyen dynasty during the period of 1802-1840, the operational principles of the Nguyen regime.

1. Đặt vấn đề

Triều Nguyễn được thành lập năm 1802 với vị vua khởi đầu là Gia Long. Vượt qua nhiều khó khăn về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội đương thời, Gia Long với những chính sách kinh bang tế thế hợp lí đã đẩy lùi được bóng ma của nội chiến và khủng hoảng, đưa đất nước trở lại với nhịp độ phát triển như những thời kì trước đó. Có được sự thành công đó là nhờ Gia Long đã cho thiết lập và duy trì mô hình bộ máy nhà nước “trung ương tản quyền”¹. Việc thiết lập và duy trì thành công bộ máy nhà nước phong kiến “trung ương tản quyền” trong gần 20 năm thời Gia Long và 10 năm đầu thời Minh Mạng đã đem lại những hiệu quả không ngờ về tính thực thi của bộ máy

quyền lực triều Nguyễn. Bên cạnh đó, để đảm bảo cho sự hoạt động thông suốt của nhà nước, Gia Long đã cho ban hành hàng loạt những định chế về quản lí nhà nước, quan chức, pháp luật... Những định chế này tiếp tục được vua Minh Mạng bổ sung và điều chỉnh ở giai đoạn 1820-1840, nhờ đó đã góp phần quan trọng đưa bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn 1802-1820, vượt qua những hạn chế của thời đại, mà các vương triều trước đó chưa làm được trong việc giữ vững nền thống nhất quốc gia; để một mặt vẫn đảm bảo tính thống nhất của đất nước, hiệu quả trong giải quyết công vụ mà vẫn không tạo ra những khác biệt quá lớn so với các thiết chế nhà nước phong kiến trước đây trong lịch sử dân tộc. Trong

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

giai đoạn tiếp theo (1820-1840), vua Minh Mạng trên cơ sở những nền tảng mà vua Gia Long xây dựng, đã tiếp tục củng cố và hoàn chỉnh bộ máy nhà nước thêm một bước quan trọng; trong đó, đặc biệt đã hoàn thành giai đoạn thứ hai trong kế hoạch củng cố quyền lực của đế quyền triều Nguyễn là thống nhất và tập trung quyền lực nhà nước trên cả phương diện thực quyền lẫn kỹ thuật hành chính², thông qua việc xây dựng bộ máy nhà nước phong kiến “trung ương tập quyền triệt để”, đây cũng chính là mục tiêu cao nhất mà các chính quyền phong kiến trong lịch sử dân tộc muốn hướng đến. Từ quá trình đó cho thấy, hai bộ máy nhà nước Gia Long và Minh Mạng, tuy tồn tại ở hai thời điểm lịch sử khác nhau, có nhiều điểm khác biệt trong tên gọi³, nhưng lại có nhiều điểm chung, đặc biệt là trong các nguyên tắc xây dựng bộ máy nhà nước.

2. Lí luận về mối quan hệ giữa nguyên tắc xây dựng nhà nước với nguyên tắc vận hành của chủ thể điều hành hoạt động nhà nước

Theo lí luận về mối quan hệ giữa cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành, một cỗ máy hay một cấu trúc cơ quan từ đơn giản đến phức tạp, để hoạt động được đòi hỏi phải có một cơ cấu tổ chức sắp xếp các cơ quan bên trong theo một trình tự nhất định, kèm với một cơ chế vận hành đặc thù. Một bộ máy nhà nước cũng tương tự như vậy. Để hoạt động và hoàn thành chức năng nhiệm vụ của một tổ chức bộ máy nhà nước là quản lí và điều hành đất nước thì bộ máy nhà nước đó phải có những cơ cấu và cơ chế vận động

riêng, không cấu trúc nào giống cấu trúc nào. Cơ quan càng quy mô, hệ thống càng tinh vi thì những nguyên tắc đó càng nhiều và phức tạp. Trong quá trình nghiên cứu bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn 1802-1840, chúng tôi nhận thấy, bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn 1802-1840 là một hệ thống nhà nước được tổ chức tinh vi như vậy.

Trong cả hệ thống, các cơ quan ngoài việc phải tuân theo những nguyên tắc được áp dụng chung trên toàn hệ thống, thì tùy theo chức năng và nhiệm vụ cụ thể mà có những cách thức và nguyên tắc làm việc riêng, phù hợp với từng cơ quan nhỏ. Trong từng bộ phận cơ quan nhỏ đó lại gồm nhiều bộ phận nhỏ hơn đảm nhận những chức trách cụ thể khác nhau thì từng bộ phận nhỏ này cũng có những quy tắc riêng để tiến hành công việc. Tập hợp tất cả, trong một hệ thống, chúng ta có những nguyên tắc chung và những nguyên tắc riêng. Về nguyên tắc và mối quan hệ thì nguyên tắc chung là những nguyên tắc có phạm vi áp dụng lớn và bao quát trên cả hệ thống, còn nguyên tắc riêng là những nguyên tắc có phạm vi áp dụng nhỏ hơn, phù hợp với từng bộ phận cơ quan riêng biệt.

Chủ thể điều hành các hoạt động của một bộ máy nhà nước phong kiến chính là quan lại, tập hợp các định chế về quan lại được gọi chung là các nguyên tắc làm việc của quan lại hay là cơ chế vận hành của chủ thể điều hành hoạt động nhà nước. Về cơ bản, giữa những nguyên tắc xây dựng nhà nước với những nguyên tắc vận hành của chủ thể quản lí

nhà nước có mối quan hệ mật thiết với nhau, kết hợp và bổ trợ cho nhau trong guồng máy vận hành của nhà nước. Việc thiết lập các nguyên tắc xây dựng nhà nước và các nguyên tắc vận hành của chủ thể quản lí nhà nước phải đảm bảo tính đồng bộ, không mâu thuẫn dẫn đến triệt tiêu nhưng cũng không được trùng lặp dẫn đến các hoạt động chông chéo lẫn nhau. Trong đó, những nguyên tắc xây dựng nhà nước chính là phần khung cơ bản và có trước, quy định cách thức vận hành của chủ thể quản lí nhà nước. Ở nhiều trường hợp, các nguyên tắc xây dựng nhà nước cũng chính là những nguyên tắc vận hành của chủ thể quản lí nhà nước, và ngược lại.

Để điều hành hệ thống nhà nước với cơ cấu tổ chức ngày càng phát triển và cơ cấu nhân sự ngày càng mở rộng, triều Nguyễn ngay từ giai đoạn Gia Long và Minh Mạng đã đặt ra nhiều định lệ nhằm quy định những cách thức hoạt động và làm việc của các cơ quan chức năng và hệ thống quan chức đảm trách công việc trong đó. Có những nguyên tắc được áp dụng riêng, trong một phạm vi nhỏ, dành cho đối tượng là từng bộ phận quan lại cụ thể trong từng cơ quan cụ thể; lại có những nguyên tắc làm việc chung được áp dụng chung cho cả hệ thống cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước (nghĩa là áp dụng cho hầu hết các cơ quan chuyên trách); và có những nguyên tắc lớn hơn, được áp dụng cho cả triều Nguyễn giai đoạn 1802-1840. Có thể lấy một ví dụ để làm rõ điều này như sau: Cùng là lính canh gác – một bộ phận nhỏ trong hệ thống quân đội của quốc gia, nhưng

những nguyên tắc canh gác của lính canh phòng kinh thành với lính canh phòng các dinh phủ công đường, lính canh giữ các tỉnh- phủ- huyện/châu và lính canh phòng các nơi hiểm yếu đều có những nguyên tắc và cách thức hoạt động riêng, không giống nhau; và bao trùm trên hết, các đơn vị lính canh gác này cùng với các bộ phận chức năng của các cơ quan khác trong triều đình nhà Nguyễn phải đảm bảo nguyên tắc làm việc chung áp dụng trên toàn bộ các cơ quan là “thường xuyên ứng trực” và nguyên tắc xây dựng bộ máy nhà nước là “quyền hành nặng, nhẹ kiểm chế lẫn nhau, chức tước lớn, nhỏ, ràng buộc lấy nhau”. Ở đây, để phù hợp với đề tài, chúng tôi không trình bày toàn bộ những nguyên tắc chung lẫn hệ thống những nguyên tắc riêng được áp dụng cho từng đối tượng bộ phận cơ quan nhỏ và từng quan chức riêng lẻ. Chúng tôi sẽ chỉ trình bày những nguyên tắc chung được áp dụng trên diện rộng. Những nguyên tắc này phân làm hai cấp độ, các nguyên tắc xây dựng nhà nước được áp dụng chung cho cả triều Nguyễn giai đoạn 1802-1840 và các nguyên tắc làm việc cơ bản được áp dụng chung trong cách thức vận hành các cơ quan của hai vương triều Gia Long và Minh Mạng.

3. Các nguyên tắc vận hành của bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn 1802 - 1840

3.1. Các nguyên tắc xây dựng bộ máy nhà nước triều Nguyễn (1802 - 1840)

Giữa hai bộ máy nhà nước Gia Long và Minh Mạng, trong quan điểm nhận định lâu nay của giới sử học vẫn luôn tồn tại nhiều điểm khác biệt nặng về

tính so sánh đánh giá, nhưng dưới góc nhìn của lí luận về các nguyên tắc xây dựng nhà nước thì hai bộ máy nhà nước này lại có nhiều điểm tương đồng. Mặt khác, để phân định sự giống và khác nhau trong tính chất của bộ máy nhà nước thời Gia Long và Minh Mạng thì không chỉ dựa vào những hình thức biểu hiện bên ngoài về hệ thống các cơ quan, hệ thống các cấp quản lí hành chính, hệ thống các định chế về quan lại... như cách mà lâu nay chúng ta vẫn tiến hành mà còn phải dựa vào việc truy tìm nguồn gốc hình thành cũng như bản chất của hai nhà nước đó. Với tiêu chí đó, trong quá trình tìm hiểu nguồn gốc dẫn đến sự hình thành cũng như bản chất của việc xây dựng hai bộ máy nhà nước này, chúng tôi nhận thấy hai vấn đề sau:

Thứ nhất, hai tổ chức nhà nước này vốn có cùng một nguồn gốc, một xuất phát điểm, đích đến và đều nằm trong cùng một tiến trình tập trung quyền lực của nhà Nguyễn mà cả hai vua, Gia Long và Minh Mạng đã dày công thiết kế và thi hành (vốn là hai giai đoạn liên kế trong cùng một quá trình tập quyền của nhà Nguyễn).

Thứ hai, trong quá trình xây dựng bộ máy nhà nước và hệ thống quan chế, chủ thể của hai cơ cấu nhà nước này luôn kiên trì 4 nguyên tắc sau:

(i) “Quyền hành nặng, nhẹ kiểm chế lẫn nhau, chức tước lớn, nhỏ, ràng buộc lấy nhau”. Đây chính là nền tảng cơ bản của cách thức điều hành và giải quyết công vụ cũng như là cách thức xây dựng nên bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn 1802-1840. Các biểu hiện của

nguyên tắc này là:

- Quan có phẩm trật thấp nhưng có quyền thẩm tra và giám sát công việc của quan có phẩm trật cao. Ví dụ, Lục khoa có ban thứ xếp sau Lục bộ nhưng lại có quyền giám sát Lục bộ.

- Quan có phẩm trật rất lớn nhưng chỉ có quyền bàn bạc mà không có quyền quyết định. Ví dụ, thời Gia Long có Hội đồng đình thần và các chức quan lớn với phẩm trật đứng đầu hệ thống quan chức, thời Minh Mạng có Cơ mật viện hay Tam pháp ti.

- Quan có quyền lớn và có quyền quyết định, nhưng có phẩm trật không đủ lớn để có thể quyết định, hoặc không thể tự ý quyết định công vụ mà phải thông qua việc tiến hành hội đồng. Ví dụ, trong hệ thống kiểm tra và giám sát, các quan thực thi đều có quyền rất lớn nhưng phẩm trật lại không cao; trong cách thức hội đồng⁴ của các cơ quan trung ương lẫn ở địa phương; trong cách thức làm việc giữa thành phần Trưởng quan⁵ với các thành phần khác.

- Các cơ quan và quan chức nằm ngoài ngạch quan kiểm tra giám sát cũng có trách nhiệm giám sát tiến trình làm việc lẫn nhau và thường xuyên “hặc tấu” lẫn nhau trong quá trình hội đồng. Ví dụ, các trực quan của Lục bộ giám sát trực quan của Nội các, và ngược lại, trong quá trình làm việc của Nội các với các cơ quan khác...

(ii) “Dàn trải trong tính chuyên môn hóa”, đây là nguyên tắc mà nhà Nguyễn đã kiên trì từ thời Gia Long đến Minh Mạng, làm nên những nét thú vị của tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai

đoạn 1802-1840, để một mặt vừa tăng tính chuyên trách chuyên môn trong việc giải quyết công vụ, mặt khác tăng tính hỗ trợ và giúp việc của các Bộ/Nha đối với đế quyền; qua đó giảm thiểu nguy cơ hình thành các quyền lực khác tác động đến đế quyền. Một số biểu hiện của nguyên tắc này là:

- Sự tồn tại của các cấp hành chính trung gian (cấp Thành thời Gia Long, cũng như các liên tỉnh⁶, Trực xứ và các Kỳ⁷ thời Minh Mạng).

- Sự ra đời của các cơ quan với hệ thống quan chức thừa hành có chức năng tương tự nhau (nhóm Tam pháp ti, bộ Hình, Đại lý tự – đảm trách việc hành pháp và tư pháp; nhóm Hội đồng đình thần, viện Cơ mật, Cửu khanh – đảm trách việc tư vấn, tham mưu; nhóm Nội các, Đô sát viện – đảm trách việc kiểm tra giám sát; nhóm Vũ khố, Nội vụ phủ, Thương trường – đảm trách việc quản lý kho tàng; nhóm Thông chính sứ ti, Bưu chính ti, Tào chính ti – đảm trách việc vận chuyển...).

(iii) “Phân vùng và kết hợp trong quản lý-giám sát”, đây là nguyên tắc làm nên sự thành công của hệ thống kiểm tra giám sát và hệ thống quản lý giải quyết công vụ thời Nguyễn giai đoạn 1802-1840. Nội dung và biểu hiện của nguyên tắc này là:

- Kết hợp các hình thức quản lý kiêm lãnh, kiêm nhiệm, kiêm hạt, kiêm quản (nghĩa là một mình đảm đương nhiều chức trách và chức vụ hoặc một mình đảm nhận việc quản lý nhiều địa phương). Ví dụ: Chức vụ Tổng đốc⁸ thời Minh Mạng có 3 loại như sau: Tổng đốc chuyên hạt 1 tỉnh, Tổng đốc kiêm hạt 1

tỉnh và Tổng đốc kiêm hạt 2 tỉnh; Tuần phủ⁹ cũng có hai loại là Tuần phủ chuyên hạt 1 tỉnh và Tuần phủ kiêm hạt 1 tỉnh¹⁰.

- Kết hợp các cấp độ kiểm tra và giám sát theo hình thức “chéo” (nghĩa là giám sát lẫn nhau cùng lúc, ví dụ như cách thức giám sát của trực quan Nội các và Lục bộ), giám sát theo từng vùng nhỏ (ví dụ như thập lục đạo giám sát quan chức ở các liên tỉnh), giám sát theo từng vùng lớn (giám sát theo từng Trực xứ và Kỳ), kết hợp các phân vùng trong giám sát (lục khoa kết hợp với thập lục đạo trong quá trình làm việc).

- Kết hợp giám sát giữa các nhóm cơ quan khác nhau (ví dụ giữa Lục bộ với Cơ mật viện và Nội Các, giữa Nội Các với Tam pháp ti, giữa Hội đồng đình thần với các cơ quan...).

- Kết hợp thực hiện và giám sát công vụ còn diễn ra ở các nhóm quan lại thuộc cấp hành chính địa phương. Ví dụ ở giai đoạn Gia Long: Các bộ phận chuyên trách như Tam tào đảm nhiệm công vụ của Tam phòng; cơ cấu Tả-Hữu thừa ti ở cấp Thành nối liền công vụ thu thuế, xử án, bắt lính với các Tả-Hữu thừa ti ở cấp Trấn/Dinh địa phương bên dưới. Ở thời Minh Mạng là sự kiêm nhiệm và kiêm hạt của các Tổng đốc và Tuần phủ ở các tỉnh.

(iv) “Thống nhất trong tính độc lập”, nguyên tắc này thể hiện trên hai phương diện:

- Trên bình diện rộng, nhà nước thời Gia Long và Minh Mạng mặc dù là hai chính thể nhà nước liền kề nhưng thống nhất trong cùng một chủ trương “tập quyền triệt để”. Thống nhất trong mục

tiêu nhưng khác nhau về phương pháp thực hiện, ở mỗi thời kì, mỗi vua lại căn cứ vào từng điều kiện lịch sử cụ thể mà thực hiện các biện pháp khác nhau. Thời Gia Long, với những đặc điểm lịch sử riêng thì đó là nguyên lí “tân quyền”, thời Minh Mạng là nguyên lí “tập quyền”. Hai nguyên lí này như trên đã phân tích, về cơ bản không có sự khác biệt về bản chất mà chỉ có sự khác biệt thuộc về kĩ thuật hành chính.

- Trên bình diện hẹp, các cơ quan hành chính nhà nước và hệ thống các quan chức triều Nguyễn giai đoạn 1802-1840 cùng thống nhất, liên kết và phối hợp lẫn nhau trong hoạt động dựa trên cơ sở là sự phân công nhiệm vụ và chức năng được quy định cụ thể, nhưng đồng thời vẫn cho phép bảo lưu và duy trì những dấu ấn cá nhân. Một vài dẫn chứng: Thời Gia Long, sự tồn tại có phần độc lập của hai Thành bên cạnh một nhà nước thống nhất; thời Minh Mạng, sự bảo lưu của ý kiến cá nhân giữa mỗi tương quan Trưởng quan-Tá nhị-Thủ lĩnh-Lại điển trong quá trình hội đồng của các nhóm cơ quan Bộ/Nha, nguyên tắc này cũng được áp dụng trong cách thức vận hành ở các địa phương.

3.2. Các nguyên tắc làm việc được áp dụng chung cho các nhóm cơ quan

Trong cách thức xây dựng các nguyên tắc vận hành cho hệ thống quan lại, triều Nguyễn giai đoạn 1802-1840 quan niệm “Nhà nước đặt ra chức quan, là tùy tiện nghi mà thêm bớt, bất tất phải gò bó theo định lệ” [6, tr.471]; nhưng đồng thời cũng khẳng định một trật tự sau: “Quốc triều chia đặt quan chức, về

văn chỉ có 6 Bộ, về võ chỉ có 5 phủ, sự thể rất quan trọng, còn các nha khác thì quan trọng vừa” [7, tr.424]. Điều này cho thấy, mặc dù sự xếp đặt các chức quan là tùy tiện nghi, tùy tình hình cụ thể mà tiến hành, nhưng vẫn hướng theo những nguyên tắc nhất định, cụ thể có các nguyên tắc như sau:

(i) Nguyên tắc “Hiệp đồng biện sự”. Tuy trên nguyên tắc Nhà nước đã có sự phân cấp về phẩm trật và chức năng nhiệm vụ, nhưng trên thực tế để quyết định công vụ ở mỗi Bộ/Nha không phải là vị quan đứng đầu quản lí chung mà là một thành phần “Trưởng đoàn quan” (thành phần Trưởng quan). Nguyên tắc chung, thành phần “trưởng đoàn quan” gồm có các chức Trưởng quan và Tá nhị (tùy theo từng cơ quan cụ thể), thành phần thi hành sẽ là Thủ lĩnh và Lại điển. Theo đó, khi giải quyết công vụ, thành phần “Trưởng đoàn quan” sẽ hội bàn với nhau, cùng thảo luận tiến trình, sau khi thảo luận tiến trình và cách thức tiến hành xong thì sẽ giao cho bộ phận Thủ lĩnh và Lại điển tiến hành. Lấy ví dụ ở Lục bộ, sau khi đã thảo luận xong tiến trình làm việc và viết thành tập tấu chuyển lên thì trên các tập tấu đều phải đứng tên “Mỗ Bộ Thần Đẳng”; một ví dụ khác là “trong các bản án do Bộ Hình phúc duyệt phải có đủ chữ kí của Thượng thư Bộ Binh và Tả-Hữu Tham tri Binh Bộ” [2, tr.289]; hoặc dễ nhận thấy trên các tập tấu sơ đều không phải chỉ có tên một người quản lí cao nhất mà là tất cả chữ kí của các thành phần tham gia hội đồng.

(ii) Nguyên tắc “bảo lưu cá nhân”, tiến

trình công vụ sẽ được thống nhất bởi quyết định của tập thể thông qua quá trình hội đồng công vụ nhưng nếu còn ý kiến bất đồng thì cho phép bảo lưu và chép thành tập tấu riêng gửi trình kèm theo. Nguyên tắc này được nhà nước nhấn mạnh nhiều lần trong các định chế quy định cách thức làm việc của các cơ quan ở Trung ương và cả hệ thống các cấp hành chính ở địa phương: “Tổng đốc, Tuần phủ hay các viên thự lí Tuần phủ án vụ, công việc cũng như nhau. Phạm trong hạt sự việc gì nên tâu báo, đều được làm chuyên tập tâu lên. Duy Tuần phủ (ở tỉnh do Tổng đốc kiêm hạt), khi có chính sự lớn lao về việc hưng lợi trừ tệ thì cùng với Tổng đốc bàn bạc rồi cùng kí tên tâu chung một giấy. Nếu ý kiến khác nhau, thì cho làm tờ tâu riêng. Nếu là việc biên cương hay quân cơ khẩn yếu thì một mặt điều khiển rồi tâu lên, một mặt tường báo cho Tổng đốc định liệu. Hai ti Bó chính, Án sát: phạm những việc nên tâu nên tư, đều phải tường báo với quan trên là Tổng đốc hay Tuần phủ để phân biệt, liệu làm. Duy việc quan hệ đến lợi hại về đời sống của dân chúng mà ý kiến khác nhau hoặc bị quan trên chèn ép thì cho được đệ sớ niêm phong tâu thẳng” [5, tr.234-235]. Nguyên tắc này kết hợp mật thiết với nguyên tắc “Hiệp đồng biện sự”, thậm chí còn được mở rộng cho các thành phần mà trong chức năng không được quy định tham gia hội bàn như cơ quan Văn thư phòng (sau này là Nội các) “Triều đình đặt quan chia chức, đều có phân việc. Như Văn thư mà thấy rõ Bộ Hình xử không hợp luật lệ, án có oan uổng thì không ngại cứ lẽ mà biện bẻ tham tấu”

[4, tr.927].

(iii) Nguyên tắc “liên đới trách nhiệm”, quy định rõ trong Điều 27 của bộ *Hoàng Việt luật lệ* “phạm đồng liêu phạm tội công (nghĩa là quan lại cùng ngành, phán quyết văn án việc công sai sót một cách vô tư) như thủ lãnh của lại điển chính phạm giảm hơn lai điển 1 bậc, quan phó giảm hơn quan thủ lãnh 1 bậc, trưởng quan giảm hơn quan phó 1 bậc” [8, tr.177], cùng nhiều liên đới cụ thể khác đi kèm [2, tr.289]. Nguyên tắc “liên đới trách nhiệm” được vua Minh Mạng củng cố lần nữa vào năm 1832 khi quy định rõ mức độ liên đới giữa các lỗi vi phạm của các thành phần quan chức: “Nếu có lầm lẫn mà việc do lại điển, thì phải kể lại điển chuyên biệt là thủ phạm, thứ đến viên thủ lĩnh dự làm, thứ nữa đến người tá nhị, lại thứ nữa đến trưởng quan” [5, tr.369]. Trong đó còn nhấn mạnh: “duy có việc quân việc nước là trọng đại, nếu có gì sai trái, tất phải kể trưởng quan là thủ phạm” [5, tr.370]. Cơ cấu “liên đới trách nhiệm” còn được kết hợp với nhiều định lệ quan chức và nguyên tắc làm việc khác, tạo nên một sự ràng buộc về chức năng và trách nhiệm lẫn nhau giữa các cơ quan và chức quan trong việc giải quyết công vụ. Một vài dẫn chứng như: Liên đới trách nhiệm trong lệ “tiến cử” và “bảo cử”, người tiến cử cũng sẽ bị trị tội khi người được tiến cử phạm tội; liên đới trách nhiệm trong kiểm tra giám sát (khi phát hiện có sai phạm thì bộ phận kiểm tra giám sát mà không phát hiện cũng bị liên đới); thậm chí là liên đới đối với những bộ phận chỉ có chức trách làm văn thư lưu trữ “Bọn

người đừng thấy ta giận mà sợ, rồi sau này chỉ một niềm im lặng. Nếu thấy việc không hợp mà không bày tâu, trẫm cũng cứ quy cứu cho các người thôi” [4, tr.927] (lời dụ của vua Minh Mạng với Văn thư phòng năm 1829).

(iv) Nguyên tắc “cơ cấu tương thông”, khi công văn, chương sớ, các loại giấy tờ sổ sách hoặc “châu phê” truyền đến, các bộ phận được phân công ứng trực sẽ tiếp nhận và sau đó tiến hành phân loại dựa trên tính chất công việc. Công việc liên quan đến Bộ/Nha nào thì Bộ/Nha đó giải quyết, công vụ nào liên quan đến nhiều bộ phận chức năng thì các Bộ/Nha hiệp đồng với nhau để giải quyết; trong đó, tùy theo công vụ liên quan đến Bộ/Nha nào nhiều hơn thì Bộ/Nha đó chịu trách nhiệm chính, các Bộ/Nha khác hỗ trợ. Nguyên tắc “cơ cấu tương thông” được áp dụng trên nhiều lĩnh vực công vụ ở nhiều bộ phận cơ quan. Điển hình cho “cơ cấu tương thông” ở giai đoạn Gia Long là cơ chế vận hành nối dài từ Lục bộ ở Trung ương đến Tam tào quản việc của Tam phòng¹¹ ở cấp Thành và Tả-Hữu thừa ti quản việc của Lục phòng¹² ở cấp Trấn/Dinh. Điển hình cho “cơ cấu tương thông” ở giai đoạn Minh Mạng là trong việc thành lập Tam pháp ti (một cơ chế được tập hợp từ bộ Hình, Đại lý tự và Đô sát viện) để phối hợp việc xét xử và thi hành án; và trong việc thành lập Đô sát viện với cơ cấu Lục khoa và Thập lục đạo tương thông, phối hợp nhau đảm trách công tác kiểm tra giám sát cả bộ máy nhà nước từ trung ương cho đến địa phương. Một số ví dụ khác: Việc phối hợp hoạt động giữa các Bộ cũng theo thể

thức “cơ cấu tương thông”; các quy định phối hợp làm việc giữa các Bộ với bộ phận trực ban của các bộ phận khác như Nội các, Thông chính sứ ti, thành phần Cửu khanh, Hội đồng đình thần... cũng tương thông với nhau; việc phối hợp tương thông giữa Lục khoa và Lục bộ theo từng đơn vị quản lý; sự tương thông giữa các quan chức địa phương trong việc hợp đồng công vụ...

(v) Nguyên tắc “thường xuyên ứng trực”. Các cơ quan cử người thay phiên nhau ứng trực bên cạnh vua, ở trong cung, ở văn phòng và nơi hội triều (nhà Tả Vu, Công chính đường, điện Càn chính). Các cơ quan phải thường xuyên ứng trực là: Đô sát viện, Lục bộ, Thông chính sứ ti, Lục Khoa, Cơ mật viện, Tam pháp ti. Bên dưới các đơn vị hành chính địa phương và các vị trí hiểm yếu cũng đều cất đặt người để ứng trực thường xuyên ở các công đường, văn phòng, trạm gác, Hỏa đài, Vọng lâu (gác ở biển). Nhiệm vụ chính là để tiếp nhận công văn, chương sớ, tâu nghị, châu phê hoặc là kịp thời cấp báo tình hình khác thường, tình huống cấp bách; đồng thời tiến hành việc phân loại trách nhiệm, phân chia công việc, hội đồng tiến trình và sau đó là cấp tốc thi hành để không làm chậm trễ công vụ của nhà nước. Nguyên tắc “thường xuyên ứng trực” được quy định rất cụ thể ở nhiều cơ quan, thậm chí ở một số cơ quan còn thành lập hẳn một bộ phận chuyên trách việc ứng trực như là các Trực xứ của Lục bộ. Một ví dụ điển hình về tính chặt chẽ trong quy định dành cho bộ phận ứng trực được *Đại Nam thực lục* ghi nhận như sau: “Sáu bộ chia nhau làm

ba ban thay nhau vào trực, cứ một ngày một đêm làm một ban, mỗi ban phải có hai viên đường quan của hai bộ... Trong hai viên đương trực, nếu một viên gặp việc cần phải hỏi tị thì còn một viên vẫn phải cùng với Nội các đứng lên mà kính duyệt (trong trường hợp có công văn đến). Nếu việc quan hệ cả đến hai bộ mà hai viên đều cần phải hỏi tị thì cho lưu việc đến ban sau” [4, tr.139]. Định lệ này cho thấy nguyên tắc trong “thường xuyên ứng trực” là: Luôn phải có người túc trực, bộ phận ứng trực của các cơ quan phải có trách nhiệm phối hợp và giám sát nhau trong nhiệm vụ. Các cơ quan khác như Đô sát viện, Thông chính sứ ti, lục Khoa, Cơ mật viện, Tam pháp ti; các đơn vị hành chính địa phương bên dưới và các vị trí quan phòng hiểm yếu cũng đều có những quy định riêng về “thường xuyên ứng trực” tương tự như vậy.

4. Kết luận

Nếu xem hiệu quả thực thi công vụ của một bộ máy nhà nước là “quả” thì những nguyên tắc xây dựng nhà nước chính là phần “nhân” đảm bảo cho sự

hình thành của các “quả” ấy. Và nếu xem các nguyên tắc xây dựng nhà nước là phần khung cơ bản vững chắc thì các nguyên tắc vận hành của chủ thể quản lý nhà nước (còn gọi là nguyên tắc làm việc của các cơ quan) chính là các kết cấu bổ sung, chi tiết để làm nên một chỉnh thể nhà nước hoàn chỉnh. Dĩ nhiên, để có một cơ cấu bộ máy nhà nước phong kiến hoàn chỉnh, vẫn cần đến rất nhiều nhân tố khác, và việc giải quyết tốt mối quan hệ giữa các nguyên tắc xây dựng nhà nước với các nguyên tắc vận hành của chủ thể quản lý nhà nước sẽ đảm bảo cho guồng máy nhà nước đó hoạt động một cách đồng bộ và hiệu quả. Về điểm này thì có thể thấy, nhà Nguyễn giai đoạn 1802-1840 với hai bộ máy nhà nước liền kề là “trung ương tân quyền” thời Gia Long và “trung ương tập quyền” thời Minh Mạng đã giải quyết rất tốt mối quan hệ giữa hai hệ thống nguyên tắc này. Đây cũng chính là nhân tố quan trọng làm nên sự ổn định của đất nước trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, giáo dục, xã hội trong những năm 1802-1840.

¹ Bộ máy nhà nước “trung ương tân quyền” với tính chất “tân quyền” được định nghĩa như sau: *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 những cơ quan này là những cơ quan trung ương, không phải là cơ quan địa phương. “Tân 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* - tham khảo và có bổ sung [9].

² Giai đoạn 1802-1820, trong bối cảnh lịch sử hết sức phức tạp lúc bấy giờ, nhằm đảm bảo tính tuyệt đối của đế quyền, Gia Long đã cho thi hành chính sách “tân quyền”. Với chính sách này, về thực tế, quyền lực của đế quyền vẫn là tuyệt đối, nhưng trên phương diện kỹ thuật hành chính thì lại tạo cảm giác trao cho cấp hành chính địa phương những quyền lực lớn “Phàm những việc cần bãi quan lại, xử quyết kiện tụng, đều được tùy mà làm rồi sau mới tâu” [3, tr.528]; điều này đem lại nhiều hiệu quả thực tế trong việc quản lý nhà nước.

³ Thuật ngữ và khái niệm “trung ương tân quyền” hay “trung ương tập quyền” là cách mà các nhà nghiên cứu hiện đại dùng để gọi tên và định nghĩa về tính chất của bộ máy nhà nước triều Nguyễn thời Gia Long và thời Minh Mạng. Tại thời điểm đó, hai vua chưa có ý thức trong việc khái quát thành thuật ngữ như thế này, mà chỉ có ý niệm thống nhất về mục tiêu trong quá trình xây dựng bộ máy nhà nước vương triều Nguyễn là hoàn

bị tính độc tôn tuyệt đối của đế quyền. Do đó, hai cách gọi tên này chỉ khác nhau thuần về tên gọi, còn về bản chất, tính chất nhà nước thì không khác nhau.

⁴ Nguyên tắc giải quyết công vụ của triều Nguyễn giai đoạn 1802-1840 là hội đồng, bất kể việc lớn nhỏ hoặc liên quan nhiều hay ít cũng đều phải hội đồng. Trong quá trình hội đồng, mỗi khi đã thống nhất ý kiến thì thành phần tham dự hội đồng phải cùng kí tên vào, trong trường hợp vẫn còn những ý kiến chưa thống nhất thì cho phép chép thành tập tấu riêng gửi kèm theo.

⁵ Năm 1832, nhà nước cho phân hệ thống các quan chức trực thuộc các cơ quan trên cả nước thành 4 thành phần cơ bản là: Trường quan, Tả nhị, Thủ lãnh, Lại điển.

⁶ Các liên tỉnh còn gọi là các Đạo, gồm có: Nam-Ngãi, Bình-Phú, Thuận-Khánh, An-Biên, Long-Tường, An-Hà, Bình-Trị, An-Tĩnh, Thanh Hoa, Hà-Ninh. Đình-Yên, Hải-Yên, Sơn-Hung-Tuyên, Ninh-Thái, Lạng-Bình.

⁷ Thời Nguyễn, toàn quốc chia làm 3 Kỳ, riêng ở Trung kỳ thì Huế là Kinh sư, Quảng Nam và Quảng Ngãi là Hữu trực kỳ, còn Quảng Trị, Quảng Bình là Tả trực kỳ.

⁸ Chức quan đứng đầu Tỉnh thời Minh Mạng từ năm 1831.

⁹ Chức quan đứng hàng thứ hai ở cấp hành chính Tỉnh.

¹⁰ Nguyên tắc của sự phân bổ quan chức này là: Những hạt có Tổng đốc kiêm hạt thì sẽ đặt Tuần phủ chuyên hạt, ví dụ như hạt Bình Trị có Tổng đốc kiêm hạt thì Quảng Trị đặt Tuần phủ chuyên hạt; và những hạt không đặt Tổng đốc, ví dụ như hạt Lạng Bình (Lạng Sơn, Cao Bằng) thì sẽ có Tuần phủ kiêm hạt; những hạt không đặt Tuần phủ thì sẽ có Bố chính sứ thay thế công việc của Tuần phủ, ví dụ như hạt Ninh Thái chỉ có Tổng đốc kiêm hạt nên đặt thêm chức Bố chính sứ Thái Nguyên (tham khảo thêm [5, tr.228-232]).

¹¹ Gồm có: Hộ tào kiêm việc Công phòng, Binh tào kiêm việc Lễ phòng và Hình tào kiêm việc Lại phòng.

¹² 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” [3, tr.720].

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Huỳnh Công Bá (chủ biên), Huỳnh Văn Nhật Tiến (2014), *Định chế hành chính và quân sự nhà Nguyễn (1802-1885)*, Nxb Thuận Hóa.
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.
3. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 1, Nxb Giáo dục, 2004.
4. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 2, Nxb Giáo dục, 2004.
5. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 3, Nxb Giáo dục, 2004.
6. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 4, Nxb Giáo dục, 2004.
7. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 5, Nxb Giáo dục, 2004.
8. Nguyễn Q. Thắng, Nguyễn Văn Tài (dịch), *Hoàng Việt luật lệ*, tập 2, Nxb Văn hóa - Thông tin, 1994.
9. <http://dictionary.bachkhoatoanthu.gov.vn>

(Ngày Tòa soạn nhận được bài: 15-8-2014; ngày phản biện đánh giá: 31-8-2014;
ngày chấp nhận đăng: 07-4-2015)